



**Des sentiers de dépendance pour la fonction publique  
territoriale : la situation des agents des communes, de la  
3ème République aux années mille neuf cent  
quatre-vingt**  
Joseph Fontaine

► **To cite this version:**

Joseph Fontaine. Des sentiers de dépendance pour la fonction publique territoriale : la situation des agents des communes, de la 3ème République aux années mille neuf cent quatre-vingt. La fonction publique : vingt ans après, Oct 2004, Rennes, France. halshs-01069076

**HAL Id: halshs-01069076**  
**<https://shs.hal.science/halshs-01069076>**

Submitted on 26 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Joseph FONTAINE

Professeur émérite de science politique à l'Université Jean Monnet, Saint Etienne

Joseph.fontaine@univ-st-etienne.fr

## **Des sentiers de dépendance pour la fonction publique territoriale : la situation des agents des communes, de la 3<sup>ème</sup> République aux années mille neuf cent quatre-vingt**

Communication présentée au Colloque *La fonction publique. Vingt ans après*, organisé par le laboratoire d'économie et des sciences sociales de Rennes (LESSOR) de l'Université Rennes 2 Haute Bretagne ; le 14 octobre 2004<sup>1</sup>.

Il s'agit ici de retracer plus d'un siècle de l'action publique, conduite à l'intention d'agents (publics) territoriaux, de la 3<sup>ème</sup> République aux années 1980, plus précisément des agents communaux de la 3<sup>ème</sup> République aux nouveaux venus de la fonction publique territoriale.

Le qualificatif de territorial doit être précisé d'emblée : jusqu'en 1984, il n'y a guère en réalité de politique qu'à l'intention des agents communaux. Ce n'est en effet que dans le contexte nouveau d'une mise en place de la fonction publique territoriale, tout au cours des années mille neuf cent quatre-vingt, que les agents des départements, jusque là délaissés, et ceux des régions, à l'apparition tardive, d'ailleurs très peu nombreux au début des années quatre-vingt, seront concernés. Dans une perspective de sociogenèse, où on sera aussi attentif à l'accompagnement juridique de la construction progressive d'une nouvelle fonction publique, qui ajoute à celle de l'Etat, on est amené ici à traiter, à titre essentiel, des agents communaux.

Une réflexion sur un temps long nous paraît pertinente : les compromis des années 1980 (et suivantes) consacrent des décennies de discussions, d'observations mutuelles, de négociations entre Etat, maires, associations et syndicats professionnels, autour de textes concernant les agents communaux. On ajoutera que si le début des années quatre-vingt avait pu donner l'impression d'un profond changement au travers des lois de 1983 et 1984<sup>2</sup>, c'est en réalité la loi du 13 juillet 1987, dite loi Galland, qui a « fait »<sup>3</sup> le statut de la fonction publique territoriale tel que, pour l'essentiel, nous le connaissons encore aujourd'hui.

---

<sup>1</sup>. Précisons que cette communication, mise en ligne le 26 septembre 2014, est telle qu'elle fût présentée en octobre 2004 ; elle n'a pas été réactualisée, en particulier quant à la bibliographie. On veut toutefois évoquer ici, parmi d'autres travaux publiés depuis notre communication, les apports relativement récents et du point de vue de la sociologie politique, de deux collègues : Renaud Payre, pour une perspective socio-historique, en particulier : *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007 et Emilie Biland, aux nombreuses publications concernant les acteurs territoriaux, dont : *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2012.

<sup>2</sup> Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> ...non sans décevoir les promoteurs des lois de 1883 et 1984. Voir par exemple le reproche qu'a adressé Anicet Le Pors, membre du parti communiste, et ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives dans les gouvernements Mauroy (1981-1984), aux gouvernements socialistes ; pour lui, ceux-ci se sont accommodés, lors de leur retour aux affaires, en 1988, puis en 1997, de ce qu'il appelle « les atteintes portées aux principes et aux dispositions statutaires par les gouvernements de droite » ; Anicet Le Pors, « La fonction publique, une création continue », *Cahiers de la fonction publique*, janvier 2000, p. 3.

Plus précisément, on entend croiser ici des approches en terme de dispositifs juridiques, d'environnement politique (*politics*) et intégrer aussi une troisième dimension qui est celle des politiques publiques (*policy*) ; sur ce dernier aspect, une réflexion en terme de dépendance aux chemins déjà empruntés (*path dependance*)<sup>4</sup> paraît justifiée : à un moment donné, un accord s'est fait entre les différents protagonistes, tant sur les objectifs que sur les moyens de l'action publique et, dès lors, cela se traduit ensuite par un quasi verrouillage. Une sociogenèse, éclairant une politique publique à la lumière de son évolution historique, est nécessaire, non seulement dans l'appréhension du changement mais aussi dans la spécification de celui-ci. Une approche diachronique montre que le droit concernant les agents du local matérialise un équilibre momentané. Il est en effet le révélateur de l'état des représentations à un moment donné, du mode de traitement choisi, par la délimitation, le découpage, la problématisation d'une question, la définition du cadre d'action : la règle juridique est comme un instantané photographique, qui aide à comprendre les virtualités de l'action publique, sans pour cela se résumer à une traduction irrésistible : le débat continue après le vote de la loi, l'édiction d'un décret ou d'un arrêté ! Réformes et affichages de changements décisifs, réformes des réformes et ajustements sous-tendent tout un matériau juridique, confronté par la suite à diverses traductions locales. Ceci est d'autant plus vrai quand les différentes parties prenantes ne parviennent pas à établir une démarche partenariale. Plus que de réformes radicales, il peut alors s'agir d'ajustements mutuels entre gouvernements, représentants des élus locaux, représentants des personnels communaux, par l'intermédiaires de leurs nombreux syndicats et associations catégorielles, diverses et pour certaines particulièrement écoutées. Le volontarisme réformateur débouche plutôt, le plus souvent, sur des ajustements de type incrémental<sup>5</sup>, qui ne modifient que marginalement la situation en cours<sup>6</sup>.

Sous la 3<sup>ème</sup> République, la faiblesse statutaire mais aussi professionnelle du personnel administratif et technique communal a correspondu à une période où le « local » ne pouvait guère être pensé indépendamment de l'Etat jacobin, dans un contexte d'administration du territoire largement dominé et contrôlé par l'Etat<sup>7</sup>. Pour l'essentiel sous la 3<sup>ème</sup> République, ce personnel est sans véritable statut juridique, puis, à quelques nuances près, sous la 4<sup>ème</sup> République, et ce alors même que les effectifs croissent. Par contre, une démarche statutaire apparaît pertinente quand, dans les années soixante, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation, le niveau qualitatif du personnel, y compris de l'encadrement, devient un problème, non seulement pour des maires urbains qui, souhaitent de plus en plus disposer en propre d'une expertise, mais aussi pour l'Etat (I). Aussi, au terme d'une longue maturation, une loi de 1972 va affirmer l'existence d'une fonction communale<sup>8</sup>, créer des éléments de

<sup>4</sup> Empruntée aux économistes de l'innovation (par exemple, Paul David, « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, 75, mai 1985, p. 332-337.) la *path dependence* a bénéficié d'un succès particulier en science politique pour expliquer la difficulté des réformes et le caractère incrémental des changements obtenus, voire pour certains auteurs, l'inertie des politiques publiques. Pour un usage fécond, mais raisonné, de cette approche dans une perspective de sociologie de l'action publique : Eve Fouilleux, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », in Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, dir., *To Change or not To Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », p. 255-279.

<sup>5</sup> Comme Jean-Claude Thoenig l'a montré pour la période 1884-1939 dans son article « La politique de l'Etat à l'égard des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, 3, 1982, p. 487-517.

<sup>6</sup> Sur l'incrémentalisme, on renvoie aux deux textes fondateurs de Charles E. Lindblom : « The science of muddling Through », *Public Administration Review*, 39, (6), 1979, p. 79-88 ; « Still muddling, Not yet Through », *Public Administration Review*, p. 517-526.

<sup>7</sup> Non sans susciter des réactions émancipatrices de maires urbains ; voir plus loin.

<sup>8</sup> Il n'est toutefois pas possible, d'un point de vue juridique, d'employer la formule, qui serait plus explicite, de fonction publique communale.

carrière intercommunale, au sens qu'elle favorise désormais une mobilité d'une commune à une autre<sup>9</sup>, et organiser son support institutionnel, le Centre de Formation du Personnel Communal (CFPC). La qualification du personnel est reconnue en effet comme un aspect essentiel dans l'affirmation du personnel des mairies (II). Puis, au début des années quatre-vingt, sur fond d'une alternance politique tranchée, du moins dans ses toutes premières années, et de réformes décentralisatrices, une authentique fonction publique territoriale est créée, cette fois à l'intention de l'ensemble des collectivités locales et de leurs personnels. Ce changement juridique a un sens politique ; il consacre un pari wébérien : la décentralisation passe par un personnel compétent, recruté, formé, géré dans le cadre d'un statut objectif. En même temps, la réforme de la réforme, intervenue en 1987 sous le gouvernement Chirac, va inscrire largement cette fonction publique territoriale dans une dépendance au sentier tracé dans les années soixante/soixante dix<sup>10</sup> : elle modifie les garanties statutaires dans un sens plus favorable aux « élus patrons »<sup>11</sup> qui, pour un grand nombre d'entre eux, considéraient que la réforme de 1983-1984 limitait trop leurs prérogatives sur le personnel territorial (III).

## **I. Le Point de départ : l'agent communal, parent pauvre du secteur public**

### ***1.1. La faiblesse tendancielle du personnel communal jusque dans les années soixante***

Le personnel des communes est peu qualifié, peu protégé alors même qu'il s'accroît. Catherine Lecomte<sup>12</sup> s'attachant, du 1<sup>er</sup> Empire aux années 1930, au personnel communal, dont elle a analysé la situation à partir des archives de grandes villes pour le 19<sup>ème</sup> siècle et d'une trentaine de villes pour les années de l'entre-deux-guerres, a montré que, autour du secrétaire général « instruit en droit administratif » selon la formule de la loi de Pluviôse An VIII, on observait, à compter des années 1830-1840 et après une période d'indifférenciation des services et de confusion des tâches, l'apparition de bureaux (et de « chefs de bureaux ») autour de la comptabilité, des contributions, de l'état-civil, de la voirie, des archives, mais aussi de bibliothèques<sup>13</sup>. Pour elle, du moins pour ces villes, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les mairies se sont dotées d'une bureaucratie, de type wébérien. Avec toutefois une réserve d'importance : reste posée la question de la spécialisation. Le constat est fait aussi du poids du clientélisme<sup>14</sup>. Pour les chefs de bureaux, la formation sur le tas est la plus courante, y compris dans l'entre-deux-guerres, tandis qu'une spécialisation est toutefois davantage exigée lors des recrutements pour les emplois techniques. Par ailleurs, faute de règles facilitant le passage d'une commune à une autre en garantissant un déroulement de carrière, le personnel communal est peu mobile. Une étude<sup>15</sup>, menée par le secrétaire général de la ville de Limoges de 1921 à 1934, montre que, à parité d'emploi, les traitements varient de 1 à 3, les différences se creusant plus encore si on intègre l'octroi d'avantages en nature.

<sup>9</sup> Avant cette réforme, une mairie pouvait « remettre les compteurs à zéro » dans la carrière d'un agent communal qui avait précédemment travaillé dans une autre mairie.

<sup>10</sup> ... et qui sera suivie de divers aménagements, non essentiels dans notre perspective.

<sup>11</sup> Joseph Fontaine, « L'élus patron » in Joseph Fontaine, Christian Le Bart, (dir.) *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 73-110.

<sup>12</sup> Catherine Lecomte, « Le personnel communal du premier empire à la seconde guerre mondiale : de l'empirisme au statut », dans Gérard Marcou (dir.), *Fonction publique et décentralisation*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1987, p. 27-39.

<sup>13</sup> Dont les bibliothécaires et bibliothécaires adjoints deviennent ... fonctionnaires d'Etat en 1938).

<sup>14</sup> Voir aussi : Bruno Dumons, Gilles Pollet, Pierre-Yves Saunier : *Les élites municipales sous la IIIème République. Des villes du Sud-est de la France*, Paris, CNRS, éditions, 1997.

<sup>15</sup> citée par Catherine Lecomte, *art.cit.*

Pourtant en France comme ailleurs en Europe, de grandes villes ont joué un rôle majeur dans la construction de l'Etat moderne<sup>16</sup>. Il reste qu'une particularité du système politique français a été de les avoir peu à peu dépossédées des institutions qu'elles avaient créées, qu'il s'agisse de contrôle du processus d'urbanisation<sup>17</sup>, d'hygiène<sup>18</sup>, d'habitat social<sup>19</sup>, mais aussi de la police avant son étatisation<sup>20</sup>. Aussi, on a assisté, au-delà de diverses particularités locales dans telle ou telle grande ville, comme des réalisations de maires urbains résolument réformateurs<sup>21</sup>, en particulier dans l'entre-deux-guerres<sup>22</sup>, à une récupération d'initiatives locales par l'appareil central, les administrations municipales se retrouvant alors plutôt dans une situation d'administrations exécutantes<sup>23</sup>, peu favorable à la qualification et à un véritable statut du personnel des mairies. L'extrême diversité des communes, des très nombreuses communales rurales à la grande ville, renforce ce phénomène.

### *1/ Une faible qualification*

La vision minimaliste du local et de ses agents est celle des ministères et de leurs fonctionnaires mais aussi celle de nombre d'élus qui tiennent leur pouvoir politique, à un niveau national, plus d'une implantation locale et des opportunités clientélistes qu'elle apporte que de la qualité de la gestion locale<sup>24</sup>. Un droit trop contraignant n'est pas souhaité, tant du côté des maires, préoccupés de maîtriser le recrutement et l'avancement des personnels de leur mairie, dans des logiques politiques qui ne mettent pas toujours au premier plan une qualification professionnelle optimale, que pour le pouvoir central qui entend

<sup>16</sup> Voir par exemple : Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès ( dir.), *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, 1997

<sup>17</sup> Alain Cottureau , « Les débuts de planification urbaine dans l'agglomération parisienne », *Sociologie du travail*, 12 (4), oct-décembre 1970, p. 362-392.

<sup>18</sup> Dans un certain nombre de villes, des bureaux d'hygiène montrent que des réalisations locales ont pu précéder la loi du 15 février 1902 relative à l'hygiène et à la protection de la santé publique. On peut relever aussi la présence régulière de représentants de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux lors des congrès de l'Union internationale des villes. Sur les politiques de santé publique, tant au niveau communal que national : Léon Murard et Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>19</sup> Annie Fourcalt (dir.), *La ville divisée. Les ségrégations urbaines en question. France XVIIIe-XX siècles*, Paris, Créaphis, 1996.

<sup>20</sup> Parmi leurs nombreux travaux en la matière : Jean-Marc Berlière, Marie Vogel : « Police, Etat et société 1930-1960. Essai bibliographique », Paris, *Cahiers de l'IHTP* 36, 1997, 130.

<sup>21</sup> Renaud Payre, *A la recherche de la "science communale" : les "mondes" de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès-France, Grenoble 2, 2002. Rappelons, à la faveur de la mise en ligne tardive de cette communication, que cette thèse a donné lieu à publication : *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007.

<sup>22</sup> La réussite de listes socialistes aux municipales de 1919, accrue six années après, avec cette fois aussi, la victoire de listes communistes, surtout dans les villes suburbaines du département de la Seine dans les deux cas, va favoriser l'émergence de cette forme d'Etat Providence local que fût le « socialisme municipal ».

<sup>23</sup> Bruno Jobert, Michèle Sellier, « Les grandes villes. Autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 2, 1977, p. 205-226.

<sup>24</sup> Le personnel politique est confronté à la question, posée nettement dès la monarchie de juillet, par les premiers projets statutaires non aboutis, concernant les agents de l'Etat, qui attendront 1945 pour obtenir le statut de fonctionnaires : si on choisit d'installer l'action des fonctionnaires dans la durée par un statut qui organise les concours, règle l'avancement et limite le favoritisme, coupable de développer l'incompétence, ne risque-t-on pas en même temps de développer un pouvoir administratif de fait ? Voir sur ce point le chapitre V « L'idéal du gouvernement à bon marché » et le chapitre VI « L'administration comme problème » de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Editions du Seuil, Paris, coll. Points, Histoire, 1990.

valoriser et instrumentaliser ses incontestables ressources en expertise au sein des communes, comme il le fait par ailleurs dans les départements<sup>25</sup>.

Pourtant, ici ou là, des maires se sont préoccupés du niveau de qualification des collaborateurs les plus proches, tels leurs secrétaires et secrétaires généraux adjoints, et quelques universitaires prennent des initiatives. Les premières initiatives prises pour une élévation de la qualification du personnel communal ont surtout concerné les agents des communes les plus peuplées<sup>26</sup> : les services municipaux, tant administratifs que techniques, s'y étaient structurés en bureaux et en sections, tandis que le secrétaire général tendait à devenir le coordinateur des services. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le doyen Maurice Hauriou crée à la faculté de Droit de Toulouse un Centre d'études administratives et financières. De son côté, Louis Sellier, conseiller général influent de la Seine<sup>27</sup>, maire de Suresnes, municipaliste convaincu, administrateur délégué de l'office public d'Habitat à Bon Marché de Paris, et au confluent de différents réseaux modernisateurs, crée en 1919 une Ecole des hautes études urbaines<sup>28</sup>, devenue en 1924, après rattachement à l'Université de Paris<sup>29</sup>, l'Institut d'urbanisme<sup>30</sup>. Dès 1922, y a été mise en place une section de perfectionnement destinée aux employés municipaux : en 1929, toujours en lien avec l'Université de Paris<sup>31</sup>, elle devient l'Ecole Nationale d'Administration Municipale (ENAM). S'adressant au départ au personnel, surtout administratif, des communes du département de la Seine, l'ENAM<sup>32</sup> va élargir considérablement son audience<sup>33</sup> en organisant, à partir de 1926, des cours par

<sup>25</sup> Dans les départements, sous la 3<sup>ème</sup> République, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, n'auront de cesse, au prix d'une lutte sans merci, qui se conclura, sous l'impulsion du Conseil général des Ponts et Chaussées, par leur victoire complète sous le régime de Vichy, de réduire l'importance puis l'existence même des services vicinaux qui étaient sous le contrôle des Conseils généraux des départements : ils regardaient avec mépris les agents voyers et les responsables des services vicinaux, jugés moins compétents. Voir Jean-Claude Thoenig, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Cujas, 1980.

<sup>26</sup> A l'opposé, le « syndicat général des secrétaires de mairie instituteurs », créé en 1911, entend maîtriser l'accès aux postes de secrétaire de mairie, en particulier pour les communes rurales, où les instituteurs publics tiennent une place importante, en même temps qu'ils complètent leur revenu par leur fonction administrative. On évoque même au milieu des années trente une formation professionnelle des secrétaires de mairie au sein des écoles normales d'instituteurs. Dans les années 1930, les Secrétaires de mairie instituteurs, prévus par la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement scolaire, étaient 25 000 en France, pour un total de 26 000 communes rurales.

<sup>27</sup> Ses initiatives réformatrices, notamment pour ce qui concerne la qualification de l'encadrement administratif des mairies urbaines, en particulier dans les villes suburbaines de Paris, rencontrent un fort appui à la préfecture de la Seine : les fonctionnaires de la ville de Paris entrent en effet dans la même catégorie des fonctionnaires préfectoraux que ceux de la préfecture de la Seine. Par contre, le ministère de l'intérieur se caractérise par son indifférence à la démarche.

<sup>28</sup> Sur Louis Sellier, parmi les nombreuses études qui lui sont consacrées, on se bornera à renvoyer aux nombreux développements que Renaud Payre lui consacre dans le livre précité et à Katherine Burlen (dir.) : *La banlieue oasis. Henri-Sellier et les cités jardins, 1900-1940*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes, 1987.

<sup>29</sup> Dont l'apport financier, quand il existe, est plutôt symbolique.

<sup>30</sup> Gérard Chevallier, « L'entrée de l'urbanisme à l'université. La création de l'Institut d'urbanisme (1920-1924), Genèses, n° 39, 2000, p. 98-120.

<sup>31</sup> Les cours par correspondance sont le résultat de rencontres entre des enseignants de l'Institut des hautes études, Henri Sellier et Jean Nevo, secrétaire général de la mairie de Saint Brieuc ; celui-ci est l'un des dirigeants de l'Association générale des secrétaires et employés de mairie », en concurrence avec la « fédération nationale du personnel des services publics » (CGT). L'une et l'autre mettent en avant la nécessité de former et perfectionner le personnel communal, condition préalable pour Jean Nevo, à un statut du personnel communal, revendication au demeurant « statutiste » peu partagée chez les maires mais aussi à la CGT d'alors.

<sup>32</sup> Pour une étude très minutieuse de l'activité de l'ENAM, surtout dans l'entre-deux-guerres, Bellanger E., « L'école nationale d'administration municipale. Des 'sans grade' devenus secrétaires généraux », *Politix*, n°53, 2001, p. 145-171.

<sup>33</sup> Emmanuel Bellanger, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, p. 577-591.

correspondance, dont certains seront dispensés jusque dans les années soixante-dix, avant l'avènement du Centre de formation du Personnel Communal (CFPC) : nombre d'agents, sortis du rang, toujours en poste dans les villes dans les années soixante-dix, lui ont dû leur promotion<sup>34</sup>.

On peut y ajouter un Centre universitaire de formation et de perfectionnement administratif près de la faculté de Droit de Lille, créé en 1930, et l'ouverture, en 1931, de l'Ecole pratique d'administration de Strasbourg<sup>35</sup>. Une école, dite « Institut de sciences administratives » est également créée à Lyon en 1936. A partir d'un financement apporté essentiellement par les conseils généraux et des conseils municipaux des villes concernées, il s'agit alors surtout de préparer les agents aux concours municipaux<sup>36</sup> qu'organisent les mairies, en leur dispensant les connaissances nécessaires que des formations scolaires, rarement universitaires, souvent trop courtes, ne leur avait pas données. Ce n'est pas assez pour en espérer une redéfinition des rapports de force services de l'Etat/services des villes<sup>37</sup>.

## *2/ Un statut peu attractif qui ménage le choix des élus*

Souvent peu considéré, le personnel communal est aussi peu protégé juridiquement. Sous statut de droit privé à la suite d'un avis du Conseil d'Etat du 8 juillet 1807, puis sous régime de droit public après l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889 du même Conseil d'Etat, il est partie prenante de l'autonomie communale, fût-ce à son corps défendant ; l'invocation de celle-ci par les maires, si elle peut, comme on l'a évoqué pour de grandes villes, pousser à un bon niveau de gestion, légitime aussi des recrutements douteux mais favorables à la constitution de clientèles<sup>38</sup>. Jean-Claude Thoenig, analysant la politique de l'Etat à l'égard des personnes des communes, sur une période allant de 1884 à 1939, observe combien l'embauche des agents est alors, de manière essentielle, une ressource électorale : « le maire embauche ses clients, récompense ses partisans ou révoque les agents qui ne partagent pas ses orientations »<sup>39</sup>.

Toutefois, outre l'application aux agents des communes de principes que la jurisprudence administrative a dégagés par ailleurs à l'intention des agents de l'Etat, quelques lois, peu nombreuses, prévoient explicitement l'application de diverses dispositions prises à l'égard des agents de l'Etat au profit des agents des communes, telle la loi du 22 avril 1905 dans son article relatif au droit à la communication du dossier dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, à l'intention des agents d'une commune non affiliés par décision locale à un régime de retraite. Dans les années suivantes, quelques autres textes, notamment la loi du 29 octobre 1919 pour les communes de plus de 5000 habitants et celle du 12 mars 1930 pour toutes les communes

<sup>34</sup> Joseph Fontaine, « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, 4, (3), 1986, p.37-62.

<sup>35</sup> Prolongée ultérieurement par des centres annexes à Colmar, Metz, Mulhouse.

<sup>36</sup> En 1932, la faculté de droit de Nancy a pris une initiative voisine mais étendue à un public plus large.

<sup>37</sup> Renaud Payre a bien montré l'échec d'une tentative où des « sciences du gouvernement auraient fortement affranchi les villes » ; par exemple, outre la thèse précitée (et le livre qui l'a prolongé) : Renaud Payre, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, p. 593-602.

<sup>38</sup> Non sans effet boomerang tout à fait exceptionnel, il est vrai, : en 1912, à Mèze (Hérault), aux lendemains du renouvellement du conseil municipal, les employés municipaux sont révoqués,.

<sup>39</sup> Jean-Claude Thoenig, *art.cit.*, p. 59

employant du personnel à titre permanent, marquent, sur la base de règlements-type, une intervention étatique plus explicite dans la gestion des personnels communaux, néanmoins non décisive. Après la parenthèse de Vichy qui, par un décret du 9 septembre 1943<sup>40</sup>, n'accordait un statut de droit public que pour les agents dont l'activité ressortissait de l'exercice de la puissance publique, décret abrogé à la Libération, une loi du 28 avril 1952 pose quelques règles. Ce que l'on a appelé « le statut de 1952 », qui ne vaut que pour le personnel communal, à défaut de garanties de carrières et de dispositifs relatifs à la qualification du personnel<sup>41</sup>, a surtout pour mérite d'apporter des garanties disciplinaires face aux maires-employeurs.

Les non titulaires resteront nombreux et le clientélisme continuera de caractériser fortement les relations entre élus et agents d'autant que ceux-ci bénéficient d'un système d'emploi et non de carrière, contrairement aux fonctionnaires (d'Etat)<sup>42</sup> : le maintien en activité d'un agent communal dépend de la pérennité de l'emploi qu'il occupe dans une mairie. Toutefois le risque est faible : on est entré, alors que le pays commence à rattraper « le retard français »<sup>43</sup> quant à son industrialisation et corollairement son urbanisation, dans une forte période d'embauche. Une nomenclature fournie, fixée par arrêté ministériel, dresse pour chaque commune les emplois qui peuvent être pourvus à temps complet ou incomplet, les communes pouvant créer par ailleurs des « emplois spécifiques », distincts de ceux déjà répertoriés par voie réglementaire<sup>44</sup>.

L'étroitesse du cadre communal interdit alors l'établissement d'une politique globale du recrutement : chaque commune peut organiser elle-même le recrutement de ses agents ce qui donne aux concours d'accès à un emploi, lorsqu'ils sont nécessaires, un « caractère familial, presque clandestin »<sup>45</sup>. Par ailleurs, l'insuffisance des traitements par rapport à la fonction publique, l'octroi de diverses primes dont bénéficient les fonctionnaires étant en effet interdit, de fait, à des montants équivalents au profit des agents communaux, en particulier pour les emplois supérieurs, va également à l'encontre du recrutement d'un personnel qualifié, d'autant que les services de l'Etat, s'articulant parfaitement avec les notables locaux, administrent pour une large part la commune.

### 3/ *Le reflet du système administratif et politique d'un Etat jacobin*

Cette faiblesse statutaire porte la marque du centralisme jacobin, fût-il apprivoisé<sup>46</sup> au fil du temps. En effet, dans un contexte d'administration du territoire par l'Etat, le « local » n'est pas

<sup>40</sup> Vichy y renonce toutefois à l'étatisation des secrétaires généraux, un moment envisagée..

<sup>41</sup> D'après Evelyne Pisier et Pierre Bouretz, le statut de la fonction publique d'octobre 1946 aurait pu concerner le personnel communal : le MRP proche de la CFTC qui y était favorable, en avait soutenu la perspective, sans pour autant en faire un motif de querelle. Par contre, le PCF, dont le secrétaire général, Maurice Thorez, occupe alors le poste de ministre d'Etat à la fonction publique dans un gouvernement tripartite (SFIO, MRP, PCF), y est hostile, les syndicats contrôlés par le PCF étant moins influents dans les villes que dans les l'administration d'Etat ; Evelyne Pisier, Pierre Bouretz, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.

<sup>42</sup> Comme l'établit le statut des fonctionnaires de l'Etat en date du 16 octobre 1946.

<sup>43</sup> Selon la formule de Richard Kuisel : *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

<sup>44</sup> A la veille du statut de la fonction publique territoriale, en 1983, 130 emplois-types sont définis ; Olivier Schrameck, *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1995

<sup>45</sup> Cohen-Jonathan D., « Le recrutement et la formation du personnel municipal », *AJDA*, 1968, p. 369.

<sup>46</sup> Cf. divers travaux de recherches menées dans les années soixante au Centre de sociologie des organisations (CSO), que dirige alors Michel Crozier, dont : Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, juillet-septembre 1966 et l'ouvrage de Pierre Grémion : *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.



pensé indépendamment de l'Etat. Il ne saurait y avoir dans les communes que des agents au statut inférieur et cela jusqu'à la fin des années soixante-dix. Il est frappant de relever que lorsque Pierre Grémion traite, dans *Le pouvoir périphérique*, des « fonctionnaires territoriaux », qu'il a rencontrés dans le cadre des enquêtes qu'il a menées dans les années soixante, ce sont les fonctionnaires des préfectures, des services extérieurs du ministère de l'Economie et des finances, des services techniques des Ponts et Chaussées, et les grands corps, qui retiennent son attention!

Dans les années soixante, la revue *L'Action Municipale* résume bien la situation qui caractérise nombre de petites communes : « Le percepteur prépare son budget, la préfecture négocie ses emprunts, les Ponts et Chaussées gèrent la voirie, le Génie Rural aménage le village »<sup>47</sup>.

Dix ans après, tout en constatant que les maires des grandes villes cherchent à faire évoluer cette situation, Michel Crozier et Jean- Claude Thoenig feront le même constat pour la plupart des communes : « c'est le subdivisionnaire des Ponts et Chaussées qui détermine la politique des travaux du maire sous le contrôle du percepteur qui surveille le niveau d'endettement de la commune : le maire s'assure en contre partie la garantie d'une saine gestion. »<sup>48</sup>

La mairie continue d'être perçue, assez largement, et alors même qu'elle évolue fortement, surtout à l'échelle urbaine, comme une institution en charge, en vertu des textes, d'état civil, d'ordre public, d'aide sociale ; le garde champêtre est une figure emblématique de cette société rurale traditionnelle où le citoyen, hormis le temps fort des élections municipales, est d'abord un administré dans une société locale sous tutelle, même si le jeu des relations avec l'administration d'Etat, et notamment le préfet, est des plus subtils, à proportion du niveau d'appartenance d'un élu local aux réseaux nobiliaires<sup>49</sup>.

Cela disqualifie largement la fonction communale<sup>50</sup> et lui dénie fortement toute attractivité. Pourquoi créer une authentique fonction publique locale, alors que les rapports Etats-communes sont largement dominés par le modèle d'administration républicaine qui connaît d'ailleurs son apogée au tout début de la Vème République et qu'a si excellemment analysé Pierre Grémion<sup>51</sup>. Dans les communes rurales, l'appareil administratif d'Etat au travers des fonctionnaires des services significativement qualifiés d'extérieurs, de l'ingénieur subdivisionnaire de l'équipement au préfet, s'articule parfaitement avec les notables locaux pratiquant le plus souvent, surtout dans les plus petites communes et petites villes, une gestion prudente de bon père de famille. Pourtant il y a toute une évolution de la société, particulièrement nette dans les villes moyennes et grandes<sup>52</sup>, qui va contribuer à mettre à l'agenda tant la question de la qualification que celle du cadre statutaire concernant le personnel communal.

## ***1.2. Le personnel communal comme problème public***

<sup>47</sup> *L'Action Municipale*, n° 181, février 1966, p. 6.

<sup>48</sup> Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local », *Revue française de sociologie*, 1975.

<sup>49</sup> Jean-Pierre Worms, *art.cit.* ; Pierre Grémion, *op.cit.*

<sup>50</sup> Au sens, rappelons-le, de fonction publique communale, même si la formulation est juridiquement contestable.

<sup>51</sup> Pierre Grémion, *op.cit.*

<sup>52</sup> Il y a un effet taille qui peut inciter à plus de rigueur bureaucratique ; voir Olivier Borraz, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1979*, PUR, coll. « *Res Publica* », Rennes, 1998.

L'évolution de la société et plus particulièrement de la société locale, surtout à partir des années soixante, a eu des effets sur la représentation qu'un certain nombre de fonctionnaires d'Etat et de maires, ont du personnel communal, rejoignant en cela, partiellement, ce que réclament par ailleurs les représentants de ce personnel communal. Toutefois l'utilité d'un fait n'explique pas son avènement. Il faut une cause efficiente. Précisément, tout au long des années soixante et soixante-dix, un certain nombre de groupes (élus locaux, syndicats, associations catégorielles) vont chercher à s'affirmer comme « propriétaires » du problème<sup>53</sup> et des solutions à y apporter, face aux services de l'Etat, notamment du ministère de l'intérieur qui se pense comme le tuteur de la modernisation des municipalités. Parmi les protagonistes évoqués, des organisations représentant les différentes strates du personnel communal feront particulièrement pression pour une réforme.

Un projet de loi déposé en mai 1968 par le ministre de l'intérieur, Christian Fouchet, a d'ailleurs entrouvert une perspective prometteuse, à l'intérieur d'un projet plus large qui a pour ambition un élargissement, contrôlé, de la décentralisation : il annonce une politique volontariste qui permettrait à la fonction communale d'échapper à son statut de « parent pauvre » du secteur public, en même temps qu'elle contribuerait à élever sa qualification.

#### *1/ Quelques repères sur ce qui est labellisé problème dans un contexte d'urbanisation.*

Les statistiques, si elles ne peuvent à elles seules déclencher une politique, ont au moins le mérite d'éclairer la situation : un recensement de l'INSEE (1962) indique que 7,6 % des agents communaux ont un brevet élémentaire ou un brevet d'études professionnelles, que 2,4 % possèdent le baccalauréat, que 1,4 % ont un diplôme d'enseignement supérieur. En 1961, le Centre des Hautes Etudes Administratives<sup>54</sup> qui, à l'occasion de sessions organisées en relation avec l'Ecole Nationale d'Administration, réunit hauts fonctionnaires et universitaires, s'alarme du faible niveau des agents communaux français. Il réclame que soit défini tout un programme de formation, comportant tout à la fois une préformation (la préparation au concours), une préparation aux fonctions exercées dans les mairies et un perfectionnement. Il préconise la création d'un « Centre supérieur de formation et de perfectionnement des personnels communaux », chargé d'impulser cette politique. Par cet étiquetage, la question du personnel communal, et particulièrement de sa formation, dépasse le cercle local ; elle est posée à l'intention des milieux administratifs et politiques. Les pistes d'action seront, ultérieurement, largement reprises comme on le verra.

L'Etat particulièrement au travers de fonctionnaires de la DGCL, les maires notamment au sein de l'Association des Maires de France (AMF) au rôle considérable<sup>55</sup>, et les organisations syndicales et catégorielles du personnel communal vont manifester plus nettement leur prise progressive de conscience d'un problème : celui de la qualification du personnel.

L'Etat a défini, particulièrement à l'occasion du V<sup>e</sup> Plan (1966-1971), une politique d'urbanisation accrue. Or, au-delà d'un certain seuil, la faiblesse de l'encadrement communal représente une difficulté pour les services centraux et extérieurs de l'Etat. Si les maires des

<sup>53</sup> Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*, University Press, 1981.

<sup>54</sup> A la demande du gouvernement, il a conduit au préalable une longue enquête sur le personnel local, tant en France qu'à l'étranger.

<sup>55</sup> Le Lidec P., *Les maires dans la république. L'association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I, 2001.

petites communes paraissent pouvoir se contenter d'un personnel peu qualifié dans le cadre d'une « commune-état civil », il n'en va pas de même pour des maires de communes moyennes et grandes. Pour ceux-ci, la nécessité d'un pouvoir d'expertise propre, condition parmi d'autres d'une plus grande autonomie, commence à s'affirmer. En se transformant, l'organisation municipale des villes pourrait mieux répondre à la recomposition du paysage urbain. Les exigences de la croissance démographique de l'après-guerre, la reconstruction et l'urbanisation ont déjà produit pour les villes une fonction d'équipement à laquelle s'est ajoutée ensuite une fonction d'animation ; elles ne cesseront de se développer jusque dans les années quatre-vingt<sup>56</sup>. Aux activités d'administration générale et du maintien de l'ordre s'ajoute la gestion de nombreux services techniques, plus nombreux, aux fonctions de plus en plus complexes, qu'il s'agisse d'équipements urbains (voirie, assainissement, bâtiments communaux, espaces verts, équipements sportifs...) ou encore des réponses aux exigences accrues en matière sociale et culturelle, des crèches aux foyers résidences pour personnes âgées. Des maires de grandes villes commencent aussi à considérer qu'ils sont en charge du développement économique, longtemps considéré comme l'apanage de l'Etat.<sup>57</sup>

Les responsables des organisations syndicales<sup>58</sup>, mais aussi ceux qui sont à la tête des organisations catégorielles, nombreuses dans le milieu communal et influentes pour ce qui concerne l'encadrement, tels le syndicat national des secrétaires généraux des villes de France (SNSGVF) et l'association des ingénieurs des villes de France (IVF), représentant alors autour de 80% des secrétaires généraux et ingénieurs, ont conscience qu'une fonction communale respectée et une carrière plus ouverte passent en particulier par une politique de formation, absente de la loi du 28 avril 1952 portant statut du personnel. Pour eux aussi, la revalorisation du « *standing* » des agents communaux nécessite une élévation de leur qualification. Obtenir une meilleure formation, c'est aussi pouvoir revendiquer plus aisément, en même temps qu'un statut juridique plus favorable, une revalorisation des rémunérations.

Ce discours sur la formation nécessaire est aussi aisément traduisible par rapport à l'environnement des communes, en même temps qu'il s'amplifie au début des années soixante, à une période où le système éducatif est incapable de combler la pénurie de main-d'œuvre qualifiée<sup>59</sup>. Un discours sur la formation permanente convient au milieu communal, particulièrement pour le personnel administratif, faiblement pourvu en diplômés, y compris pour les secrétaires généraux, qui, pour la plupart, ont bénéficié d'une promotion interne<sup>60</sup>.

## 2/ Premiers éléments de réponse

<sup>56</sup> Cela est bien illustré par les travaux de l'Institut Français de Science Administrative (IFSA) qui, à l'occasion de colloques, réunit des hauts fonctionnaires, en particulier des conseillers d'Etat, et des professeurs d'université, surtout juristes. Par exemple : Etienne-Jean Lapassat, « Fonction publique et pouvoir d'expertise des grandes villes », in IFSA, *L'administration des grandes villes*, Paris, Cujas, 1977, « Cahier n° 14 ».

<sup>57</sup> Le mouvement s'amplifiera à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt. Dominique Lorrain, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, mars 1989 ; Patrick Le Galè, *Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993.

<sup>58</sup> C'est-à-dire dans l'ordre décroissant de représentativité dans les années soixante et soixante - dix, la CGT, FO, la CFDT (CFTC jusqu'en 1964) suivie par la CFTC et une fédération autonome.

<sup>59</sup> Ce n'est que plus tard que les diplômés seront magnifiés (Luc Boltanski, *Les cadres*, Paris, Ed. de Minuit, 1982), au détriment des autodidactes, non sans retard, prolongé d'ailleurs, dans nombre de petites et moyennes villes : Joseph Fontaine, « Faut-il former le personnel territorial ? L'audit de formation comme révélateur de la gestion des fonctionnaires dans les petites et moyennes mairies ? », *Les cahiers du CNFPT*, n° 35, avril 1992, p. 160-169.

<sup>60</sup> Jacqueline Menguy, *Le secrétaire général de mairie*, Thèse de doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle en droit administratif fondamental et appliqué, Université de Rennes, Faculté des sciences juridiques, 1980.

On voudrait évoquer plus précisément deux événements : tout d'abord, la création de l'Association Nationale d'Etudes Municipales pour la promotion de la fonction communale (ANEM) qui touche à la qualification du personnel communal, ensuite, l'affirmation d'une ambition plus large : il s'agit du projet de loi Fouchet (1968) du nom du ministre de l'intérieur du moment au sein du (4<sup>ème</sup>) gouvernement Pompidou

L'ANEM est créée en 1962, à l'initiative de la commission nationale paritaire du personnel communal qui réunit depuis 1957 douze maires, douze représentants du personnel communal et, avec voix consultative, trois représentants du ministère de l'intérieur. L'ANEM représente une étape essentielle : elle concrétise une prise de conscience en même temps qu'elle consacre une entente (relative) des organisations représentatives des personnels et des élus locaux. Soutenue par le ministère de l'intérieur, notamment sur le plan financier, et mettant à contribution l'Université avec qui elle passe des conventions, l'ANEM crée des centres universitaires régionaux d'études administratives (CUREAM) qui préparent aux concours. Elle va aussi mettre en place un Centre de perfectionnement supérieur des cadres des collectivités locales, installé à Orléans, à l'intention quasi exclusive des secrétaires généraux et des secrétaires généraux adjoints.

A partir de 1965, les communes qui le souhaitent peuvent aussi faire appel à l'ANEM pour organiser leurs concours concernant les emplois de commis, rédacteur, adjoint technique, ingénieur subdivisionnaire<sup>61</sup>. Certes, l'ANEM n'a pas couvert tous les besoins et elle ne dispose que d'un support financier incertain : les subventions variables de l'Etat et les contributions volontaires des communes. Elle n'a pas obtenu de monopole contraignant en matière de recrutement. En outre, pour ce qui concerne le perfectionnement proprement dit, défini indépendamment d'une préformation au concours, elle n'a eu qu'un rôle limité. Pourtant dans une optique stratégique, l'ANEM, tout comme diverses initiatives qui l'ont précédée, compte une autre réussite, essentielle : l'émergence d'un groupe de pression. En effet, les stages de formation ont été l'occasion de développer des rapports et des affinités interpersonnelles et ont contribué à faire émerger un esprit de corps. D'ailleurs, en 1968, l'association des anciens étudiants de l'ENAM (ASSENAM), l'association des anciens élèves de l'école pratique de Strasbourg, l'association des anciens élèves du Centre Supérieur d'Orléans, diverses autres associations ainsi que les organisations syndicales, à l'exception de Force Ouvrière, s'associeront aux deux grandes organisations catégorielles, le Syndicat National des Secrétaires Généraux des Villes de France (SNSGVF) et Ingénieurs des Villes de France, pour former le groupe dit de Boulogne-Billancourt qui fédérera en décembre 1968 seize associations, groupements et syndicats du personnel communal<sup>62</sup>. Le groupe de Boulogne - Billancourt, en liaison avec l'Association des maires de France (AMF), tiendra un rôle non négligeable dans la définition de nouvelles règles relatives au personnel communal. En la matière, pendant toute cette période, l'impulsion vient en effet plus de la profession que de la sphère politique, encore que le projet Fouchet ait représenté, côté gouvernement, une éclaircie.

<sup>61</sup> On verra que le centre de formation du personnel communal (CFPC), créé par la loi de 1972, poursuivra et amplifiera ces pratiques de préparation aux concours et d'organisation des recrutements. On peut aussi remarquer que le CFPC offrira des opportunités de carrières à quelques administrateurs de l'ANEM.

<sup>62</sup> Selon le recensement aimablement réalisé à notre intention dans les années quatre-vingt par un acteur essentiel de cette période, M. Alain Crenn (1924-1999), qui sera nommé directeur du CFPC, peu de temps après la création de celui-ci.

En effet, le projet du ministre de l'intérieur, Christian Fouchet<sup>63</sup>, compte aussi dans la légitimation d'un projet statutaire, même s'il n'aboutira pas et si son successeur au ministère de l'intérieur, Raymond Marcellin, ministre aguerri et par ailleurs fortement enraciné au niveau local par divers mandats, opposera des réactions défensives à la perspective d'une fonction publique locale. L'intention est clairement affichée par l'exposé des motifs du projet de 1968 : « l'administration communale apparaît tributaire de la qualification du personnel qui est elle-même liée à la valeur des méthodes de formation et de recrutement ainsi que de l'élargissement des perspectives de carrière ». Le projet, dont Christian Fouchet a présenté dès 1967 les grandes lignes, vise en effet à améliorer la situation des institutions communales, qu'il s'agisse de l'allègement de la tutelle, de l'aménagement des rapports entre le maire et le conseil municipal, de la coopération intercommunale, mais aussi de « la condition et de la qualification du personnel des collectivités locales ». L'intérêt de ce projet est qu'il situe la question du statut dans un contexte plus large : celui de la place des communes dans le système administratif et politique français, comme ce sera à nouveau le cas sous la Présidence Giscard d'Estaing<sup>64</sup> et plus encore au début des années quatre-vingt.

Pour ce qui concerne les règles régissant le personnel communal, la démarche semble bien engagée dans la mesure où les organisations syndicales et catégorielles approuvent le projet, l'AMF s'y ralliant, non sans quelques réserves toutefois qui ultérieurement apparaîtront en réalité décisives<sup>65</sup>. Quant aux organisations syndicales, elles y sont autrement plus favorables, parce que le projet arrache les agents communaux à leur isolement, en créant des cadres d'emplois<sup>66</sup> intercommunaux, non seulement pour le recrutement mais aussi pour l'avancement de grade.

Certes, mai 1968 aura raison de M. Fouchet comme ministre de l'intérieur et, dès lors, de son projet<sup>67</sup>. Pourtant, l'essai, non transformé, reste décisif : il a cristallisé les positions. Il a montré qu'il était possible d'imaginer une politique du personnel communal, qui rehausse son statut.

## II. De la genèse de la loi de 1972 à la mise en place du CFPC

---

<sup>63</sup> Projet de loi n° 812, JO Documents Assemblée nationale, 15 mai 1968. Diplomate d'origine, Christian Fouchet a été président du groupe RPF à l'Assemblée nationale (1953), ministre des Affaires marocaines et tunisiennes en 1954, ministre délégué chargé de l'information (1962), ministre de l'Éducation nationale (1962-1967) ; il est devenu ministre de l'Intérieur dans le quatrième cabinet de Pompidou (1967-1968). Il n'a pas exercé de mandat local.

<sup>64</sup> Installation de la commission Guichard, suivi du rapport (cinglant) remis en 1976, *Vivre ensemble*, et du projet de loi présenté par Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, sur « le développement des responsabilités locales » : ce projet dont le Sénat a la primeur, et qu'il votera 1980, en 1<sup>ère</sup> lecture, n'aboutira pas pour cause d'alternance : la nouvelle l'Assemblée nationale élue en 1981 n'aura pas à l'examiner.

<sup>65</sup> Manifestant une réticence ancienne, et qui sera renouvelée dans les deux décennies qui suivront, les maires craignent d'être affaiblis dans l'administration du personnel communal. D'ailleurs, si des maires sont sensibles à certaines revendications exprimées à l'occasion de discussions avec les organisations du personnel, dans le cadre paritaire ou à l'occasion de divers contacts entre syndicats ou organisationnelles professionnelles et associations d'élus, dont l'AMF, ils ne sont guère représentatifs d'une base qui reste très réticente à l'idée d'un renforcement des contraintes statutaires.

<sup>66</sup> ...cadres d'emplois que l'on trouvera consacrés dans la loi Galland (1987) !

<sup>67</sup> Pendant un an, jusqu'au référendum du 27 avril 1969 qui marque le départ du Général de Gaulle, il sera surtout question de régionalisation et de réforme du Sénat.

## ***2.1. L'affirmation précautionneuse d'une carrière intercommunale et d'une politique de formation***

Le nouveau ministre de l'intérieur, Raymond Marcellin, archétype du grand notable local<sup>68</sup>, ce que n'était pas Christian Fouchet, entend privilégier la formation et, pour le reste, agir avec prudence, notamment en écartant toute affirmation d'une fonction publique communale

Il dépose certes un projet de loi, au demeurant tardif, le 19 octobre 1970, mais celui-ci ne traite que de formation ; il néglige la carrière. Soutenu en cela par le secrétaire d'Etat à la fonction publique, Philippe Malaud, il craint en effet que l'inscription d'une politique de formation du personnel communal dans le cadre plus vaste d'un nouveau statut, comme le réclame le groupe de Boulogne-Billancourt, ne conduise à l'émergence d'une fonction publique locale : pour les deux ministres, celle-ci favoriserait un syndicalisme puissant qui empêcherait les maires et les chefs de service d'exercer leur pouvoir de direction du personnel. Ils imaginent aisément les syndicats comme investissant les supports institutionnels et les organismes paritaires d'une nouvelle fonction publique. Ils y opposent la nécessaire sauvegarde des prérogatives des maires :

*« Il est très important de ne pas avoir une fonction publique nouvelle qui finirait par être trop rigide. Nous ne voulons pas avoir de doubles pouvoirs en ce qui concerne les maires, je le dis clairement »<sup>69</sup>.*

Mais, en même temps, le projet d'une politique de formation participe à la construction de « la nouvelle société » voulue par le Premier ministre en exercice, Jacques Chaban-Delmas. Elle en est même un axe déterminant. Une loi du 16 juillet 1971, préparée sous l'égide de son conseiller aux affaires sociales, Jacques Delors, et « portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente » va dans ce sens. On peut d'ailleurs observer une homogénéisation, fût-elle relative, des problèmes de gestion sociale transgressant la frontière secteur public/secteur privé. La « loi Delors », qui contient dans son titre VII des dispositions applicables aux agents de l'Etat et des collectivités locales, confirme notamment la création d'Instituts Régionaux d'Administration (IRA), qu'avait annoncée une précédente loi du 3 décembre 1966 : le rôle assigné à ces instituts est d'assurer le recrutement et la formation de certains corps de catégorie A de la fonction publique<sup>70</sup>, ainsi que la formation professionnelle continue des fonctionnaires. Les agents communaux, bien que non fonctionnaires, sont concernés, du moins au stade d'intentions gouvernementales<sup>71</sup>, marquées

---

<sup>68</sup> Longtemps maire de Vannes (1965-1977) et président du Conseil général du Morbihan (1964-1998), Raymond Marcellin a été président du Conseil régional de Bretagne de 1978 à 1986. Régulièrement élu député ou sénateur (1946-1997), plusieurs fois sous-secrétaire d'Etat sous la 4<sup>e</sup> République, il fait ensuite, sous la 5<sup>e</sup> République, un passage aussi remarqué que controversé au ministère de l'intérieur de 1968 à 1974, après avoir été ministre de la Santé publique et de la population en mai 1962, ministre de l'Industrie en janvier 1966, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire (avril 1967) et avant de se voir confier en 1974 le ministère de l'Agriculture et du développement rural dans le troisième gouvernement Messmer.

<sup>69</sup> Déclaration de R. Marcellin, à l'occasion du vote du budget du ministère de l'intérieur pour l'année 1972 ; Assemblée nationale, séance du 10 novembre 1971.

<sup>70</sup> La catégorie A regroupe les corps de fonctionnaires recrutés au niveau des diplômes de l'enseignement supérieur et affectés à des tâches de conception, de direction, d'encadrement.

<sup>71</sup> Les IRA pourront, selon la loi, "prêter leur concours pour la formation professionnelle continue des agents des collectivités locales». En mars 1971, procédant à l'installation du conseil d'administration de l'IRA de Lyon, M. Malaud avait affirmé que l'IRA "contribuera à la formation des agents des collectivités locales qui passeront des conventions à cet effet" (*Le Monde*, 28-29 mars 1971).

par le souci mimétique de « coller » la formation des agents communaux occupant les postes les plus importants sur celle des fonctionnaires (d'Etat).

Sur ce point précis, c'était sans compter sans les réticences du milieu local : le gouvernement, comme ceux qui lui succéderont, devra accepter que la gestion et la formation du personnel communal se fasse « en famille »<sup>72</sup>. Il y a là, sous la pression des acteurs locaux, une constante en ce qui concerne les structures de formation destinées au personnel communal et l'accès aux postes. L'illustre toute une rhétorique de la « spécificité communale » qui repose sur un rapport dialectique entre l'inclusion (échapper à une situation de parent pauvre du secteur public par un statut proche de celui des fonctionnaires de l'Etat) et l'exclusion (une nécessaire autonomisation par rapport à la fonction publique d'Etat).

Pour ce qui concerne la loi de 1972, on se bornera à affirmer que les solutions auxquelles elle aboutira sont, au terme d'un long processus de trois années, le résultat complexe de jeux de pouvoir et d'influence, de négociations, d'avancées, de reculs, de conflits entre points de vue divergents, qui vont structurer, et pour longtemps, la construction d'une fonction publique locale<sup>73</sup>. Les nouveaux dispositifs législatifs et les textes réglementaires qui suivront sont en demi-teintes. Ils concernent des agents communaux et non des fonctionnaires communaux. Certes, les textes prévoient, au-delà du projet initial de Raymond Marcellin, une certaine rationalisation du système de recrutement, notamment par l'établissement de listes d'aptitude départementales ou interdépartementales ; ils renforcent le déroulement de la carrière en prévoyant l'inscription sur ces listes non seulement des lauréats des concours externes et internes, mais aussi des bénéficiaires de la « promotion sociale » : pour six ou neuf emplois pourvus selon la procédure du concours, un emploi est en effet inscrit selon cette procédure.

L'établissement d'une carrière intercommunale suppose aussi une plus grande transparence des postes disponibles dans les mairies ainsi que la moralisation et le sérieux des procédures de recrutement. Aussi, le Centre de Formation du Personnel Communal (CFPC), qui tient une place essentielle dans le nouveau dispositif, pourra organiser des concours, soit sur le plan départemental, soit pour une seule commune, mais - la restriction est de taille !- cela ne concerne que quelques uns des emplois communaux ; cinq au départ : sténodactylographe et commis pour les emplois d'exécution, rédacteur et adjoint technique pour l'encadrement moyen, ingénieur, puis, un peu plus tard, architecte pour l'encadrement supérieur<sup>74</sup> ; ces emplois donnent lieu selon les cas à une liste d'aptitude, interdépartementale ou inter-régionale (les emplois de catégorie A). La quasi-totalité des postes d'exécution, qui représente l'armée des agents communaux, continue, hormis le recrutement des sténos dactylographes et des commis, de faire l'objet de recrutement traditionnels, strictement locaux, non exempts de

<sup>72</sup> Jean-Claude Thoenig, François Dupuy, *Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux*, Paris, Cujas, 131 pages, coll. « GRAL », 1980, p. 32.

<sup>73</sup> De 1969 à 1972, les alliances ont été incertaines et mouvantes entre les différentes organisations syndicales, catégorielles et de maires : certes, un accord, proche de ce qu'était le projet Fouchet, avait été conclu en novembre 1969 entre le groupe de Boulogne- Billancourt et l'Association des Maires de France, puis confirmé en commission mixte paritaire du personnel communal en mai 1970. Mais, côté AMF, le consentement à l'accord manquait en réalité de ferveur : la perspective retenue d'une gestion paritaire de la formation des agents communaux allait à l'encontre d'une position constante des maires pour qui administrer le personnel ne peut être que l'affaire des élus, comme l'avaient jusque là rappelé les représentants de l'AMF et comme ils l'affirmeront avec plus de force dans la seconde moitié des années quatre-vingt. Sur les tergiversations des maires, la position ferme de R Marcellin et P. Malaud, la pression des organisations syndicales et catégorielles, aux intérêts et calculs parfois divergents, on renvoie à une étude plus détaillée : Joseph Fontaine, *La politique de formation du personnel territorial » (1962-1986)*, Rennes, CRAP, octobre 1987, 57 p.

<sup>74</sup> Un arrêté du 15 novembre 1978, créant l'emploi d'attaché communal, prévoit l'organisation du concours par le CFPC.

pratiques clientélistes. En 1970, ces employés et les ouvriers représentant 82 % des effectifs des collectivités locales.

On ne peut d'ailleurs pas parler de fonction publique locale. L'agent communal reste bien le « demi-fonctionnaire »<sup>75</sup> d'une semi-décentralisation. La logique de carrière eût en effet exigé que le CFPC, non seulement prépare aux concours, mais qu'il assure aussi l'organisation des concours pour un bien plus grand nombre d'emplois et qu'il gère la mobilité intercommunale. Sur ce dernier point, le mensuel, puis bimensuel, *La Gazette des communes*, très lu dans les mairies, tiendra une place autrement plus importante que la bourse de l'emploi confiée d'abord au ministère de l'intérieur avant d'être transférée au CFPC. La faible capacité des élus à prévoir leurs besoins, leurs réticences lorsqu'ils les ont formulés à en informer la bourse de l'emploi, expliquent pour partie cet échec. De surcroît, la faible mobilité du personnel relativise l'effet de l'institutionnalisation d'une intercommunalité des carrières, d'autant plus que l'accroissement des effectifs des mairies et l'étoffement des structures permettent de faire carrière sur place.

Pour la formation proprement dite, les choses sont plus claires : le Centre de Formation du Personnel Communal (CFPC), établissement public intercommunal mais à caractère national, en est le support unique, dans le cadre d'un système paritaire, d'ailleurs approché. La loi donne en effet comme mission à cette nouvelle institution, outre l'organisation des concours d'accès aux emplois communaux, de promouvoir les mesures propres à assurer la formation des agents. Trois types de formation sont définis<sup>76</sup> : la formation professionnelle, dite « à l'initiative des communes », particulièrement par des actions de qualification et d'adaptation à l'évolution des techniques, la préparation aux concours et examens professionnels, et des actions de formation choisies par l'agent<sup>77</sup>.

## ***2.2. Montées en puissance et ...impuissances du CFPC***

Le gouvernement et les maires, les parlementaires, qui sont aussi pour la plupart des élus locaux, ont donc refusé une fonction publique locale qui aurait été définie sur le modèle de la fonction publique de l'Etat et qui puisse la concurrencer. Le niveau dispositif ne concerne par ailleurs que les personnels des communes et de leurs établissements publics, à l'exclusion du personnel employé par les Conseils généraux et des quelques collaborateurs des nouveaux établissements publics régionaux, qu'une loi du 5 juillet 1972 a créés.

De leur côté, les avocats du CFPC, c'est à dire à l'origine des maires, les représentants des organisations syndicales et professionnelles, et bien entendu les cadres du CFPC, vont souligner avec force sa nature paritaire : celle-ci serait le moteur du CFPC, en même qu'elle

<sup>75</sup> selon la formule de Maurice Bourjol., « L'état du fonctionnaire local », in Institut Français de Science Administrative, *La fonction publique locale*, Paris, Cujas, 1979, « Cahier n° 19 », p. 40-114.

<sup>76</sup> Le gouvernement l'a précisé par voie réglementaire par deux décrets du 27 juin 1973. On observera au passage que ces deux décrets ne sont pas pris sur la base de la loi du 13 juillet 1972, mais sur celle de la loi Delors (16 juillet 1971) et qu'ils sont l'exacte transposition des mesures des mesures prises pour la fonction publique (d'Etat).

<sup>77</sup> On dira clairement que l'accès à ce dernier type de formation est des plus hypothétiques : sans financement spécifique, la formation personnelle dans le cadre du congé-formation est nécessairement marginale. Les salariés du secteur privé en ont fait l'expérience, avant que soit institué le congé individuel de formation. Jusqu'en 1983, les stages suivis par les salariés du secteur privé dans le cadre du plan de formation des entreprises représentent d'ailleurs autour de 97 % des stages.



fonderait sa légitimité. En réalité, ce paritarisme est boiteux. Certes, le gouvernement, renonçant au système tripartite un moment envisagé (Etat-maires-personnel), a consenti à réduire la représentation de l'Etat au sein du Conseil d'administration. Il a toutefois imposé, aux côtés des dix représentants des maires<sup>78</sup> et des dix représentants des personnels, la présence de trois représentants du ministère de l'intérieur, choisis au sein de la direction générale des collectivités locales, celle-là même qui devra assurer le contrôle du CFPC.

S'appuyant sur l'approche de Maurice Hauriou,<sup>79</sup> à certains égards précurseur des approches néo-institutionnalistes<sup>80</sup> aujourd'hui en faveur, on peut considérer au départ le CFPC comme une « institution personne », qui s'appuie sur une idée d'œuvre, un pouvoir organisé, et le consentement des partenaires : elle repose sur la conviction qu'une carrière communale est désormais facilitée pour ceux qui conjuguent talent et détermination<sup>81</sup> ; elle s'appuie sur un dispositif propre à la fonction communale<sup>82</sup>, à l'écart de la fonction publique<sup>83</sup> (d'Etat) . Le paritarisme, fût-il relatif, et plus subi qu'accepté par les maires<sup>84</sup>, est pour partie régulé, et non sans querelles<sup>85</sup>, par la montée en puissance de l'appareil CFPC<sup>86</sup>.

Le CFPC est en effet assez vite présenté comme une sorte d'administration centrale de la fonction publique locale, au risque d'ailleurs de confondre organisation nationale et uniformité et de faire des personnels communaux les alibis d'une machine bureaucratique, à la

---

<sup>78</sup> Pour le premier conseil d'administration, si l'on considère l'identité des maires (titulaires ou suppléants), qui représentent dans le « second collège » leurs pairs à la tête des communes de plus de 5 000 habitants (tandis qu'un « premier collège » concerne celles de moins de 5 000 habitants), il s'agit M., en 1973 de maires de villes de plus de 30 000 habitants : Mulhouse, Grenoble, Bobigny, Angers, Saint Maur des Fossés, Clamart, Saint-Etienne, Toulon, (dont quatre villes de plus de 100 000 habitants).

<sup>79</sup> Hauriou M., « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », *Cahiers de la Nouvelle journée*, 1925 ; réédité : Hauriou M., *Aux sources du droit*, Paris, librairie Bloud et Gay, 1933, 1986.

<sup>80</sup> Hall P., Taylor R., « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957 ; article reproduit en français dans *Revue française de science politique*, 47, 3-4, juin-août 1997.

<sup>81</sup> « Je voudrais que tout homme, toute jeune fille sache, en entrant dans la carrière qu'il a dans sa giberne son bâton de maréchal. Je crois à la valeur de l'effort, mais il faut que ceux qui ont les capacités requises et qui font l'effort voulu puissent arriver très haut, même s'ils sont parti de très bas », P. Schielé, sénateur (Union centriste démocratique et populaire), maire de Thann, et président du Conseil d'administration du CFPC, *La Gazette des communes*, juillet-août 1974.

<sup>82</sup> Cette idée est très répandue dans les mairies, où d'ailleurs nombre de cadres, dont des secrétaires généraux, ont commencé leurs activités aux échelons les plus modestes de la même mairie, d'abord vécue comme un « petit séminaire », avant une progression professionnelle. Ce n'est que plus tard que cette vision sera concurrencée par la figure du « manager » ; Olivier Roubieu, « Le modèle du 'manager'. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 28, 1994.

<sup>83</sup> Pour le secrétaire général de la mairie de Dijon, président du SNSGVF, Philippe Antoine, "On ne sert pas deux maîtres", *Le Monde*, 23 juin 1977.

<sup>84</sup> Les maires, élus par leurs pairs sur une liste unique, patronnée par l'AMF, paraissent en effet plus en retrait : ils sont surtout attentifs au montant de la cotisation due par les communes au titre de la formation. Cette réserve s'explique sans doute par la hiérarchie des préoccupations mayorales : la carrière et la formation des agents, sans être une question négligeable, surtout dans les villes, n'est pas pour autant prioritaire pour nombre de mandataires. Un sondage publié en juillet 1972 par le mensuel *Vie publique* montre toute la distance qui peut séparer, d'un côté les deux-trois maires qui au sein de l'AMF traitent de la fonction locale, en relation avec les organisations du personnel et, de l'autre, la masse des élus : sur 503 maires d'un échantillon traduisant l'extrême variété des 36 000 communes de France, 5% seulement estiment que la réforme en cours permettant une carrière intercommunale et organisant la formation du personnel font partie des deux plus urgentes réformes à envisager en matière communale.

<sup>85</sup> Joseph Fontaine, *op. cit.*, 1987, pp. 24-31.

<sup>86</sup> En 1977, le CFPC emploie 308 agents dont 108 à l'échelon parisien, les autres se répartissant dans les délégations interdépartementales et départementales mises en place progressivement.

poursuite d'objectifs propres<sup>87</sup>. Les tâches confiées au CFPC renforcent cette tendance en raison de la rigueur que réclame l'organisation des concours pour des postes essentiels de l'institution communale. Sur ce point, refusant toute organisation des concours par les mairies, fût-ce pourtant sous son contrôle, le CFPC n'aura de cesse d'obtenir, et il parviendra d'ici la fin des années soixante-dix, la maîtrise exclusive des concours pour les emplois pour lequel les textes l'ont déclaré compétent et auxquels s'ajouteront celui d'architecte et divers examens professionnels. Un peu plus tard, l'arrêté du 15 novembre 1978, relatif à l'emploi nouveau d'attaché, grade essentiel dans la hiérarchie des emplois administratifs, de catégorie A<sup>88</sup>, au même titre que les ingénieurs subdivisionnaires<sup>89</sup> déjà présents dans les villes, donne le monopole de l'organisation du concours au CFPC : cette novation est essentielle tant pour les mairies que pour le CFPC, garant de la qualité des recrutements à venir. Par ailleurs, les textes réglementaires ayant prévu que l'organisation de certains concours pouvait lui être confiée par les assemblées délibérantes des communes, le CFPC intervient aussi dans le recrutement des secrétaires généraux des villes de 2 000 à 5 000 habitants. Dans la mesure où un concours suppose une préparation qu'organise le CFPC, celui-ci tend à apparaître comme le garant d'une progression qualitative de la fonction locale : ses responsables défendent un projet qui, tout en assurant l'élévation des compétences, préserve sous son égide les caractéristiques de l'administration municipale par la maîtrise des conditions de sa reproduction, qu'il s'agisse de concours, de création d'un nouveau grade (le grade d'attaché) ou de la perspective émergente d'un grade nouveau d'administrateur, dans le cadre d'une nouvelle réforme, plus ambitieuse, de la fonction publique locale<sup>90</sup>, d'ailleurs prévue par le projet de loi inabouti sur le « développement des responsabilités locales ».

Le changement politique survenu en mai et juin 1981, accompagné d'un rapport controversé d'une commission interne au CFPC, dite « commission du bilan » (1982), très accusatoire à l'encontre du président du Conseil d'administration, Pierre Schielé, et de la direction du CFPC, auquel s'ajoute un rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des Finances (1982) critiquant une insuffisante attention au besoin des communes et une trop forte personnalisation de la direction du CFPC par le président, la nouvelle donne d'une décentralisation renforcée amènent le premier ministre, Pierre Mauroy, à déclarer que la décentralisation nécessite, en lien avec l'affirmation d'une fonction publique territoriale, une nouvelle organisation institutionnelle, y compris pour l'appareil de formation.

### **III. De l'institutionnalisation d'une fonction publique territoriale à la réforme de la réforme**

<sup>87</sup> Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances, relatif au fonctionnement du CFPC, 1983, p. 49.

<sup>88</sup> avec alors comme grade éventuel d'avancement attaché principal, et pour quelques uns, le grade ancien, jusque là ouvert aux chefs de bureau, de directeurs des services administratifs.

<sup>89</sup> La poursuite éventuelle de carrière est alors : ingénieur principal, ingénieur en chef.

<sup>90</sup> Les responsables pédagogiques du CFPC s'abritent derrière l'argument commode de la spécificité locale, avec le soutien des représentants du personnel et l'acceptation d'une majorité de maires, à l'exception de maires de grandes villes : ceux-ci veulent avant tout pouvoir disposer de collaborateurs maîtrisant les exigences de la croissance urbaine : ils sont peu sensibles, et le confirmeront ultérieurement plus encore, aux discours qui diabolisent la haute fonction publique (d'Etat) ; Association des maires des grandes villes, *La renaissance des grandes villes. Livre blanc sur la réforme des collectivités locales*, Paris, Aspect, 1979, pp.100-101.

Le saut qualitatif que le gouvernement Mauroy fait franchir à la décentralisation implique, selon lui, qu'elle soit servie par des agents compétents qui aient rang de fonctionnaires : la décentralisation doit rimer avec une franche fonctionnarisation.

Les agents des collectivités locales, qu'ils se trouvent dans les communes, mais aussi, désormais, dans les départements, les régions ou leurs établissements publics vont accéder en effet au fonctionnariat, après le vote de la loi du 13 juillet 1983 (titre I du nouveau statut de la fonction publique), précisée par la loi du 26 janvier 1984 (titre III) relative à la fonction publique territoriale. Ces lois annoncent même la constitution de corps, pris en charge par des centres de gestion, ce qui représenterait une indiscutable diminution du pouvoir des élus à l'égard de leurs agents. Par ailleurs, sur fond de polémiques, de règlement de comptes et de tentatives de prises de place, dont l'objet est le CFPC, la formation des fonctionnaires, corollaire de la construction statutaire, devrait s'appuyer désormais sur une décentralisation de l'appareil de formation (loi du 12 juillet 1984), qui serait éclaté en centres régionaux<sup>91</sup>. Un rôle accru est dès lors envisageable pour les représentants du personnel d'autant qu'est institué un paritarisme absolu du futur appareil de formation : la gestion de ces centres, au ressort géographique suffisamment restreint, permettrait un contrôle rapproché du travail des structures de formation par les cadres des organisations syndicales, plus disponibles et motivés que les élus locaux.

Cette nouvelle donne, qui rompt assez largement avec le sentiers empruntés tout au long des années soixante et soixante-dix, est-elle décisive ? En avril 1986, aux lendemains d'élections législatives qui donnent la majorité à la droite RPR-UDF, Pierre Tabanou (PS), président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil d'administration du CFPC, croit pouvoir affirmer, après qu'il ait fait le point sur trois ans de réforme, que celle-ci « a pris un cours irréversible »<sup>92</sup>. Il se trompe : les réformes sont partielles et le changement de majorité politique survenu en mars 1986 annonce une modification des perspectives, en qui concerne la maîtrise par les élus de la gestion des fonctionnaires territoriaux. Aux temps du changement sur fond de rupture<sup>93</sup>, fût-elle retenue, va succéder, plus en phase avec les dépendances au sentier, tracées en particulier dans les années soixante et surtout soixante-dix, une réforme de la réforme, qui sera quant à elle décisive : elle conditionne encore aujourd'hui la gestion de la fonction publique territoriale<sup>94</sup>.

### **3.1. Le temps du changement : l'affirmation d'une fonction publique territoriale**

Il s'agit d'une réforme qui se situe dans l'esprit de la loi du 2 mars 1982 portant sur « les droits et libertés des communes, des départements et des régions » : le cap mis sur la décentralisation, en même temps qu'il abolit la tutelle administrative sur les collectivités territoriales, s'accompagne d'une révision de ce que l'on pouvait qualifier de statut de "semi fonctionnaire"<sup>95</sup> pour ceux qui travaillaient dans les collectivités locales. Il y va de la réussite d'une réforme importante du septennat, que le premier ministre, et son ministre de l'intérieur

<sup>91</sup> La crise du CFPC ne doit toutefois pas être surévaluée comme élément explicatif ; v. dans ce sens, l'opinion d'Olivier Schrameck, conseiller technique au Cabinet de Gaston Defferre, in les *Cahiers du secteur public*, octobre-novembre 1983, p. 50.

<sup>92</sup> Pierre Tabanou, *La Gazette des communes*, 21 avril 1986, p. 57.

<sup>93</sup> A situer par rapport à tout un climat politique.

<sup>94</sup> Elle s'est ouverte à de nouvelles catégories d'agents, dans le cadre du transfert de personnels, suite à la loi récente du 13 août 2004 ; qu'il s'agisse de personnels de DDE affectés au réseau routier ou des TOS (techniciens, ouvriers, personnel de services) affectés aux collèges et aux lycées.

<sup>95</sup> Maurice Bourjol, « L'état du fonctionnaire local », Institut Français de science administrative, *La fonction publique locale*, Paris, Cujas, 1979.

et de la décentralisation, Gaston Defferre, l'un et l'autre maire d'une grande ville, ont entrepris avec détermination.

Après quelques hésitations et tâtonnements<sup>96</sup>, la décision est prise : il s'agit bien désormais de créer une véritable fonction publique territoriale. Certes, on peut voir comme une contradiction dans ce couplage entre une émancipation accrue des collectivités territoriales, dont le cercle s'élargit aux régions, et la perspective d'un statut de fonctionnaire, nécessairement contraignant pour les exécutifs locaux. Mais, parallèlement, la démarche s'inscrit bien, pour ce qui concerne la culture de l'administration publique française, dans la lignée des réflexions des Durkheim et Duguit, en même temps qu'elle croise la perspective wébérienne de la bureaucratie, en ce que celle-ci est exigeante en terme d'organisation rigoureuse et de qualification des agents publics. On ajoutera que, dans ce contexte nouveau et ambitieux qui incite à rompre avec un long passé de subalternité des agents, la formation est perçue comme devant, mieux encore qu'avec le CFPC, procurer aux collectivités territoriales, un personnel compétent<sup>97</sup>.

Tel est donc le choix affirmé par la loi du 26 janvier 1984<sup>98</sup> (titre 3 du statut de la fonction publique) qui pose trois principes. Le premier est l'unité de la fonction publique territoriale, dans le cadre d'un système de carrière : elle regroupe les personnels des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, tels les offices publics HLM, les sapeurs pompiers professionnels, etc. Elle permet aux fonctionnaires territoriaux de poursuivre une carrière décloisonnée, d'un type de collectivité territoriale à un autre. Le second concerne la parité avec la fonction publique d'Etat, déjà affirmée par la loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires : la mise en place d'une fonction publique locale de carrière et l'affirmation du principe d'une mobilité entre services de l'Etat et

---

<sup>96</sup> On s'autorise ici l'ajout suivant à notre communication du 12 octobre 2004 : clôturant le colloque « La fonction publique territoriale », Anicet Le Pors reconnaît que « dans les premiers mois, le gouvernement n'avait pas l'intention de créer une fonction publique territoriale », précisant que « ... Gaston Defferre avait surtout en tête des garanties statutaires, puis on s'est dit avec Pierre Mauroy qu'il fallait dépasser le bricolage » ; Anicet Le Pors, Rennes, le 12 octobre 2004.

<sup>97</sup> Dans les mairies, un très gros travail reste à faire. En 1980, 9,7 % des fonctionnaires seulement possèdent un niveau égal ou supérieur à celui du baccalauréat (contre 3,8 % en 1962). Neuf pour cent des secrétaires généraux sont titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur. On observe toutefois que les directeurs des services techniques des mairies (46 % de diplômés), les attachés (71 % de diplômés de l'enseignement supérieur) et les ingénieurs, échappent à cette situation. (Source : Recensement du personnel DGCL-INSEE, janvier 1980). En ce qui concerne le personnel des départements, la collection des personnels départementaux est au début des années 80, dans un état de "balkanisation" organique (Jean-Bernard Auby, « Le personnel départemental et la réforme de la fonction publique territoriale », *Revue Française de droit administratif*, mai-juin 1985), qui a jusqu'alors exclu toute structure institutionnelle de gestion et de formation. Aussi l'intégration dans la fonction publique territoriale représente-t-elle une opportunité pour le personnel déjà en place avant 1982, dont la très grande majorité est composée d'agents occupant des emplois équivalents aux catégories C et D de la fonction publique, contrairement à ceux qui seront embauchés après 1982 ou transférés dans le cadre de conventions de décentralisation entre l'Etat et les départements. Il en va différemment pour les régions, déjà pourvues de nombreux cadres, souvent contractuels. A titre d'exemple, la région de Picardie compte au 1<sup>er</sup> octobre 1983, pour soixante dix postes, trente neuf emplois de catégorie A et dix-sept de catégorie B, détenus par des collaborateurs le plus souvent jeunes et surdiplômés (Didier Etienne « Le personnel régional », p. 187-192, CURAPP, *L'institution régionale*, Paris, PUF, 1984.). Un peu plus tard, au premier janvier 1986, alors que les régions ont étoffé leurs structures, dans neuf régions sur dix-sept enquêtées par Philippe Keraudren, la catégorie A représente plus du tiers des membres de l'administration régionale (Philippe Keraudren, *RFSP*, n°3, 1993). C'est toute cette diversité communale, départementale, régionale que les appareils institutionnels de gestion et de formation devront prendre en considération !

<sup>98</sup> ... six mois avant que ne soit votée la loi du 12 juillet 1984

collectivités territoriales y participent<sup>99</sup>. Ceci suppose cependant sa comparabilité par rapport à la fonction publique d'Etat, conformément aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 qui prévoit une procédure d'accès direct par changement de corps d'une fonction publique à l'autre<sup>100</sup>. Une revendication essentielle des agents des collectivités locales à une égale dignité et à une égalité de traitement paraît prise en considération, mais le changement est sur ce point si brutal que son effectivité suppose une forte volonté politique, sauf à en rester à une rhétorique du changement et aux vœux pieux<sup>101</sup>. Le troisième principe est, au nom de la libre administration des collectivités territoriales, celui de la spécificité de la fonction publique territoriale. Du coup, il interroge d'emblée le principe de la parité.

Il y a d'ailleurs tout un débat au sein du gouvernement. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, doit compter, avant que les communistes ne quittent le gouvernement en juillet 1984, avec les pressions uniformisatrices du secrétaire d'Etat (puis ministre) à la fonction publique<sup>102</sup>, le communiste Anicet Le Pors<sup>103</sup>. Néanmoins, le cabinet<sup>104</sup> de Gaston Defferre, qui est aussi le maire de la seconde ville de France, Marseille, soutenu par un Premier Ministre, Pierre Mauroy, également maire d'une grande ville, Lille<sup>105</sup>, cherche en à obtenir que les élus ne soient pas trop dessaisis de leurs responsabilités pour ce qui concerne les décisions qui déterminent la carrière de leurs agents. C'est cette exigence qui favorise l'émergence d'une fonction publique territoriale, qui soit distincte de la fonction publique de l'Etat, contrairement aux souhaits de quelques uns, dont Anicet Le Pors<sup>106</sup>, qui se situe dans un jeu inégal<sup>107</sup>, compte tenu du poids de maires de grandes villes comme Pierre Mauroy ou Gaston Defferre, dans la définition de la décentralisation.

Il y a par ailleurs une affirmation claire des droits collectifs, dont l'exercice du droit syndical, qui jusque là dans les mairies relevait d'un accord, valant seulement recommandation, conclu

<sup>99</sup> Pour l'ensemble des collectivités territoriales, il s'agit désormais de rendre possible l'avènement des corps de la fonction publique territoriale, dont la plupart seraient comparables à ceux de la fonction publique d'Etat, aux fins d'une mobilité au sein d'une « fonction publique à deux versants », selon la formule de P. Mauroy. Aussi convient-il d'assurer, à défaut d'un « même niveau de recrutement » (article 14 de la loi du 13 juillet 1983) pour les corps aux missions comparables, pour le moins une formation « d'un niveau équivalent » (article 3 de la loi du 12 la loi de juillet 1984).

<sup>100</sup> Aussi, la loi prévoit-elle que corps, grades et emplois seront établis sur une grille commune à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale et annonce la mise en place, aux côtés du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, d'une commission mixte paritaire, qui ... ne sera jamais installée, alors que la loi prévoyait que cela soit fait dans un délai d'un an ; voir Olivier Schrameck, *op.cit* ; 2005.

<sup>101</sup> Voir plus loin.

<sup>102</sup> Sénateur communiste des Hauts-de-Seine, de 1977 à 1981, Anicet Le Pors, membre des trois gouvernements Mauroy, aura en charge la fonction publique de 1981 à 1984.

<sup>103</sup> D'un point de vue institutionnel, ce serait aussi accroître de façon considérable l'influence de la direction générale de la fonction publique.

<sup>104</sup> En particulier Olivier Schrameck.

<sup>105</sup> Dans le tome I de Verbatim, à la journée du vendredi 5 juin 1981, Jacques Attali note, non sans condescendance : « Pendant toute la matinée, François Mitterrand retravaille avec Defferre et Mauroy, maires de Marseille et de Lille, le projet de loi de décentralisation. Les Provinciaux sont au pouvoir ».

<sup>106</sup> Précisant son état d'esprit du moment, favorable à une fonction publique unifiée, Anicet Le Pors précise : « On [ au parti communiste ] est pour une fonction publique de carrière et on invite les territoriaux à rejoindre la fonction publique sur la base des garanties de la fonction publique d'Etat. La loi, finalement, c'est un compromis » ; Anicet Le Pors, Rennes, le 12 octobre 2004.

<sup>107</sup> Il y a d'ailleurs eu comme une répartition implicite des tâches entre le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat à la fonction publique, sous l'égide du cabinet du premier ministre : responsabilité conjointe pour le titre I de nouveau statut de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983) ; à titre principal, responsabilité du secrétaire d'Etat pour le titre II (loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique d'Etat) et du ministre de l'intérieur pour le titre III relatif à la fonction publique territoriale ( loi du 26 janvier 1984), Olivier Schrameck , *op. cit.*

entre l'Association des Maires de France et les organisations syndicales, consolidé par la mise en place de structures paritaires dans les collectivités locales.

Arrêtons-nous sur l'institutionnalisation annoncée de corps. C'est à ce stade que le changement contenu dans la loi de 1984 était le plus fort, sous réserve d'une concrétisation rapide, ce qui ne fût pas le cas<sup>108</sup>. Dans le cadre des corps, le système des concours et des examens professionnels change profondément : les lauréats sont en toute logique classés désormais par ordre de mérite et non plus par ordre alphabétique, comme c'était jusque là le cas depuis la loi de 1972 pour le personnel communal : ce classement alphabétique laisse une liberté de choix aux élus. Même si les nouveaux textes prévoient quelques échappatoires<sup>109</sup>, les élus se retrouvent fortement contraints dans les procédures de recrutement mais aussi en ce qui concerne la promotion pour le personnel déjà en place : les autorités territoriales n'ont plus la certitude de pouvoir retenir ceux qui les satisfont et de pouvoir se séparer de ceux qui leur déplaisent, notamment après succès à un concours (interne en particulier) ou à un examen professionnel. De façon plus générale, c'est dès le succès au concours que se fait l'intégration dans le corps, tandis que mutations et avancements sont conditionnés par l'examen de la situation de l'ensemble des fonctionnaires. Le système des corps accroît fortement en effet le caractère supra local de la gestion des fonctionnaires territoriaux.

Il reste que la construction de la fonction publique territoriale est fragile : les lois de janvier 1984 et juillet 1984, dans l'attente de textes d'application, ne trouvent guère à se concrétiser. La lenteur de mise en œuvre ne doit pas toujours à de simples explications techniques. De nouveaux textes coexistent avec les textes plus anciens dont la modification tarde à se faire. Il y a place, pour quelques dispositions contestées<sup>110</sup>, à une réactivité qui rend la réforme impossible dans ce qu'elle avait de plus novateur. Divers acteurs vont en effet contester, non sans quelques succès, les dispositions limitant l'action des élus locaux dans la gestion de leurs agents, ce qui ouvrira la voie, quand le moment sera venu, à une révision de la construction statutaire. Il faut d'ailleurs attendre les 13 et 15 mars 1986, en pleine campagne électorale, dont le résultat ne fait guère de doute, pour que soient pris, dans les tous derniers jours du gouvernement Fabius, dont Pierre Joxe<sup>111</sup> est le ministre de l'intérieur et de la décentralisation<sup>112</sup>, le décret relatif au corps des administrateurs territoriaux et celui concernant le corps des directeurs territoriaux, attachés principaux et attachés territoriaux. Pour les administrateurs territoriaux, il est précisé que leur formation, après succès au concours, se fera dans un cadre défini par le prochain Centre national de formation,... non encore installé ! Sur ce point, on reste « en famille » : on s'écarte en effet de la perspective d'une formation dans le cadre d'une ENA rénovée, contrairement à ce que souhaitaient quelques parlementaires socialistes.

---

<sup>108</sup> cf. infra.

<sup>109</sup> Pierrette Rongère, « Le nouveau statut permet-il une politique de gestion ? », Jacques Bourdon et alii, *La nouvelle fonction publique territoriale*, Lyon, Presses universitaires de Lyon ; voir aussi Olivier Schrameck, op.cit., 1995.

<sup>110</sup> Certains arbitrages de Pierre Mauroy ont été, pour des raisons plus politiques que de gestion de l'administration territoriale, plutôt favorables aux arguments du secrétaire d'Etat, Anicet Le Pors, et ce contre l'avis de Gaston Defferre, qui aurait voulu laisser à l'échelon local, sous l'égide de ses élus, la gestion des actes essentiels de la carrière des agents.

<sup>111</sup> Enarques, appartenant à la haute fonction publique (Conseil d'Etat pour Laurent Fabius, Cour des comptes pour Pierre Joxe), « patrons » des fédérations socialistes des départements de Seine-Maritime et de Saône-et-Loire, ils ne sont pas de grands élus locaux. Ni l'un, ni l'autre n'ont alors dirigé la mairie d'une grande ville, un Conseil général ou régional.

<sup>112</sup> Ils savent l'hostilité très forte de la haute fonction publique de l'Etat à un statut qui mettrait les deux fonctions publiques sur un réel pied d'égalité.

Au delà des questions statutaires, mais en lien avec elles, les outils de formation annoncés, en particulier la mise en place d'un nouvel appareil de formation, au paritarisme intégral, que contestent vivement les cadres du CFPC et nombre d'élus avec, d'une part, un Centre national de formation en charge notamment des fonctionnaires de catégorie A et, d'autre part, trente conseils régionaux de formation, a été repoussée ; elle est annoncée pour mai 1986, c'est-à-dire après les élections législatives !

Ces premiers escamotages ont ouvert la voie à la réforme de... la réforme par la nouvelle majorité politique RPR-UDF, suite aux élections législatives de mars 1986.

### **3.2. Le caractère novateur du droit au risque de réflexes conservateurs**

Dans une optique de sociologie juridique et politique, on dira que les dispositifs juridiques, en ce qu'ils créent des droits et des devoirs pour servir divers objectifs, ne sauraient toutefois être effectifs que s'ils rencontrent l'adhésion des acteurs dans ce qu'ils ont de constitutif. Autrement dit, l'application de normes, de règles et de diverses formes de régulation est tributaire de l'acceptation des acteurs nationaux et locaux, qui peuvent d'ailleurs cumuler ces deux qualités<sup>113</sup> : il s'agit des élus, des syndicalistes, des responsables des organisations catégorielles, et des cadres<sup>114</sup> du CFPC encore en place.

Tous -ou presque- ne remettent pas en cause la qualité éminente de fonctionnaires, attribuée aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, autrement dit l'érection d'une fonction publique territoriale reconnue en faveur de ceux qui n'étaient jusque là que des agents locaux, pas plus qu'ils ne contestent le lien avec une appartenance à la fonction publique, plus globale, qui va de l'Etat aux hôpitaux publics<sup>115</sup>, et qui passe par la fonction publique territoriale, ou encore le renforcement annoncé du droit à la formation<sup>116</sup>. Par contre, les organisations catégorielles<sup>117</sup>, l'Association des maires de France<sup>118</sup> et ceux qui s'estimaient lésés par les réformes engagées en 1984 considèrent que le temps est venu pour modifier assez fortement, mais non abroger<sup>119</sup>, ce qu'il y avait de trop tranché dans le changement des années 1983-1984. Chez nombre d'élus, et pas seulement de droite, l'organisation de la fonction publique en corps, dont les centres de gestion ont la charge, et la complexité des structures de formation, nationale et régionales, sont en effet perçues comme

<sup>113</sup> Tels pour les élus, les parlementaires qui sont en même temps des maires, des présidents de Conseils généraux ou régionaux, etc.

<sup>114</sup> Ils sont hostiles à l'éclatement entre un centre national et trente centres nationaux car ils craignent les effets d'un paritarisme intégral. Un cadre du CFPC explique ainsi l'hostilité à la réforme : du fait des crédits d'heures accordés aux représentants du personnel, "on les aurait vu plus souvent que les maires ... On n'a pas voulu recréer au niveau de trente sièges ce que l'on connaît déjà au niveau national" (entretien avec l'auteur).

<sup>115</sup> Plus tardivement, a été adoptée la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière (le titre IV du statut de la fonction publique).

<sup>116</sup> Y compris au profit des non titulaires.

<sup>117</sup> Telles le SNSGVF. Bien que soutenues par le Sénat, les associations catégorielles n'ont pas obtenu de sièges dans les conseils d'administration des futurs centres de formation.

<sup>118</sup> En octobre 1983, l'élection de Michel Giraud, sénateur, président du Conseil régional d'Ile-de-France, à la présidence de l'AMF où il succède à Alain Poher, président du Sénat, éclaire la force de la droite et la faiblesse de la gauche dans une association largement représentative du monde des mairies ; le scrutin donne la répartition des forces suivantes : M. Giraud (RPR) : 9494 voix ; P. Regnault (PS) : 3304 voix, S. Rossignol (PCF) 672 voix.

<sup>119</sup> Quelques, uns, toutefois peu nombreux, l'auraient volontiers imaginé. Le 26 juin 1986, l'ancien président du CFPC (jusqu'en 1983), le sénateur Pierre Schiélé, dépose une proposition de loi abrogeant purement et simplement les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984. Le gouvernement ne reprendra pas à son compte cette démarche, à l'arrière-goût de revanche.

un dessaisissement pour les autorités territoriales de leur pouvoir de gestion, en même temps que très coûteux<sup>120</sup>. Pourtant le gouvernement Fabius, répondant à un vœu unanime de l'AMF, avait déjà allégé le dispositif initialement prévu, en ne conservant qu'un seul centre national de gestion<sup>121</sup> : la constitution de centres départementaux et de centres régionaux de gestion initialement annoncés est récusée. Cela ne suffit pas. Les autorités territoriales réclament un pouvoir décisionnel incontesté ; le vote du budget est d'ailleurs souvent donné en exemple pour illustrer la normalisation nécessaire de l'organisme de formation. On peut d'ailleurs relever ici un exemple du recours à la mythologie démocratique que des élus locaux utilisent pour limiter l'effet des contre-pouvoirs (associations de quartiers, par exemple) : seuls les élus du peuple sont légitimes à décider des politiques relevant de leur compétence. La décentralisation a, semble-t-il, accru cette prétention des élus locaux : ils réclament davantage de pouvoirs.

Si les organisations syndicales protestent de leur attachement au nouveau statut, tout en étant parfois divergentes quant à leur conception de la fonction publique, elles ne trouveront pas les moyens de contrer la réforme de la réforme. Aussi, le nouveau gouvernement de Jacques Chirac, qui aura comme ministres de l'intérieur et de la décentralisation, Bernard Bosson<sup>122</sup>, puis Yves Galland<sup>123</sup>, va s'atteler à cette entreprise. Ce sera l'objet de la loi du 13 juillet 1987, dite loi Galland<sup>124</sup>.

### 3.3. La réforme d'une réforme, qui reste une réforme importante

Sur le statut proprement dit, la loi<sup>125</sup> revient sur la constitution de corps : elle lui substitue la notion de cadres d'emploi qui, hormis l'organisation du recrutement à certains emplois, rend une grande liberté de gestion aux autorités territoriales, en matière d'avancement de grades par exemple. Elle abandonne aussi l'idée de comparabilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale. Si les corps, mort-nés, disparaissent, par contre les perspectives de carrière élargies à toutes les collectivités territoriales demeurent dans le cadre de la fonction publique territoriale.

---

<sup>120</sup> Certes des simulations, au demeurant alarmistes, ont été faites, mais ...après le vote des lois ! Tandis que Michel Charasse, maire de la petite ville de Puy-Guillaume (Puy-de-Dôme) depuis mars 1977, sénateur socialiste, et par ailleurs conseiller élyséen, déclare devant l'association des maires du Puy-de-Dôme qu'« accepter ces nouvelles règles revient à laisser piller sans réagir les finances publiques (*La Gazette des communes*, 2 juin 1986, p. 9). Un consultant près des collectivités locales, au ton plus serein, mais portant des préoccupations de management public note quant à lui : « Le statut général de la fonction publique territoriale est avant tout une œuvre d'architecte tenaillé par l'apparence des façades, la ressemblance des toitures, moins inquiet en revanche des commodités et des coûts d'entretien du bâtiment » (Pierre-Eric Verrier, « Naissance du statut général de la Fonction publique territoriale » *Politique et management public*, 1986, p. 65)

<sup>121</sup> ...qui disparaîtra en 1987 pour se fondre dans le Centre National de la Fonction Publique territoriale (CNFPT).

<sup>122</sup> Alors maire d'Annecy (depuis 1983) et élu député UDF en 1986.

<sup>123</sup> Radical (valoisien) il est conseiller de Paris ; il est réputé proche de Jacques Chirac.

<sup>124</sup> Au terme de tout un processus ; cf. Joseph Fontaine, 1987, *op.cit.*

<sup>125</sup> La loi dite loi Galland a fait l'objet d'un projet « modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale », déposé en premier lieu devant le Sénat, le 19 novembre 1986, par Y. Galland qui a remplacé B. Bosson, nommé à un autre poste ministériel.



Par ailleurs, côté formation, c'est sans complexe que la droite va mettre fin au paritarisme de l'appareil de formation<sup>126</sup>, du moins pour ce qui concerne le conseil d'administration d'un organe unifié, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale : rejoignant en cela le souhait d'une majorité des cadres du CFPC puis du CNFPT<sup>127</sup>, le paritarisme, qui n'existe pas pour les centres de gestion, disparaît donc en matière de formation<sup>128</sup> : là aussi, les élus s'affirment clairement comme patrons<sup>129</sup>.

Pourquoi donc faudrait-il changer radicalement quand le changement en douceur est possible ? Tel Phénix, le CFPC renaît de ses cendres pour devenir le CNFPT en 1987. Il est vrai que le CFPC a su évoluer, notamment en direction de la formation de l'encadrement de catégorie A ; en 1984, ressuscitant en quelque sorte le Centre supérieur des personnels des collectivités locales d'Orléans, il crée le Centre de perfectionnement de Fontainebleau<sup>130</sup> qui contribuera, au travers de son cycle de management<sup>131</sup> à alimenter le mythe de cadres territoriaux managers, exorcisant ainsi leurs complexes face aux fonctionnaires d'Etat. Il a su aussi faire évoluer la formation dans les écoles d'application, réalisée à l'intention des cadres A, tels les attachés territoriaux ou les ingénieurs subdivisionnaires.

Le cadre est tracé pour longtemps et, au delà de réformes mineures, il sera largement préservé. Olivier Schrameck qui, au sein du cabinet de Gaston Defferre a eu en charge le dossier de la fonction publique territoriale, notera en 1995, après avoir alors compté à cette date vingt-trois modifications législatives du dispositif originel de 1984<sup>132</sup>, qu'après divers soubresauts, on peut observer un état d'esprit assez unanime, un « sentiment presque général tout à fait inhabituel : les discussions portent désormais, le plus souvent, sur la nature des modalités à adopter et non sur le principe des dispositions à prendre »<sup>133</sup>.

Le jeu des ajustements législatifs s'est d'ailleurs affaibli, ces dernières années. Il est significatif d'observer que l'on n'a pas touché au statut de la fonction publique territoriale à l'occasion de l'acte II de la décentralisation, notamment dans le cadre de la loi du 13 août 2004, alors même que le transfert de personnel touche environ 130 000 agents de l'Etat, vers

<sup>126</sup> Aux temps même du CFPC, des parlementaires de droite estimaient déjà que, même restreint, le paritarisme était excessif et ils avaient tenté d'en limiter les effets. C'est ainsi que, sous le troisième gouvernement de Raymond Barre, et lors de la discussion du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, le député RPR Colombier proposait à la commission des lois de l'Assemblée nationale de transférer les compétences du CFPC pour les catégories B, C et D du personnel aux syndicats de communes, à caractère départemental, gérés exclusivement par les élus, syndicats de communes qui feront place aux centres départementaux de gestion (amendement au titre IV du projet de loi, présenté à la commission des lois de l'Assemblée nationale, les 25 et 26 mars 1981).

<sup>127</sup> Le Centre national de la fonction publique territoriale est un organe unique : on revient à l'unicité et à la centralisation, assortie de déconcentration, comme le prévoyait déjà la loi de 1972 : une partie des attributions du CNFPT pourront être exercées au niveau des délégations régionales, remplacées sous la houlette d'un élu, désigné par le conseil d'administration

<sup>128</sup> Hormis dans le cadre d'un Comité national d'orientation du CNFPT au pouvoir purement consultatif.

<sup>129</sup> Joseph Fontaine, « L'élu patron », dans Joseph Fontaine, Christian Le Bart, dir., *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 55-72.

<sup>130</sup> Ce cycle intégrera par la suite l'Institut national d'Etudes territoriales (INET) installé à Strasbourg et en charge de la formation initiale des administrateurs et autres titulaires de postes à responsabilité.

<sup>131</sup> Sur cette formation, voir le point de vue de Jean-Claude Thoenig, qui en a été au départ un des protagonistes ; « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, 37, 4, août 1987.

<sup>132</sup> La plus importante d'entre elles est la loi du 27 décembre 1994, « modifiant certaines dispositions législatives relatives à la fonction publique territoriale », dite « loi Hoeffel », du nom du ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Collectivités locales dans le gouvernement Balladur.

<sup>133</sup> *Op. cit.*, p. 2

les Conseils généraux (agents TOS des collèges et une partie des personnels, jusque là dans les DDE, passant dans les Conseils généraux au titre d'une départementalisation accrue du réseau routier) et régionaux (agents TOS des lycées).

## **Conclusion**

Aujourd'hui, ce 14 octobre 2004, on peut affirmer que si le changement est réel, il s'est fait en continuité avec toute une évolution.

Le changement ?

C'est l'instauration d'une fonction publique territoriale, avec tout un lot de garanties, de droits et avec le support de structures qui servent une carrière beaucoup plus attractive<sup>134</sup> et ouverte.

La continuité ?

La constitution des cadres d'emploi, à la place des corps un moment envisagés, permet une distinction entre grade et emploi exercé ; elle apporte une grande liberté de choix des collaborateurs, à partir de listes alphabétiques et non méritocratiques des lauréats des concours et examen professionnels, une plus grande maîtrise de leur progression de carrières, et la possibilité, fût-elle encadrée, de recourir à des contractuels.

Côté formation des fonctionnaires territoriaux, on garde pour l'essentiel ce que souhaitaient élus, associations catégorielles et cadres des organismes de gestion et de formation : l'appareil de formation s'est certes perfectionné mais à l'abri de pressions trop fortes des organisations syndicales, avec des coûts modérés de gestion et de formation, et un organisme unique de formation.

Par ailleurs, dans la foulée des syndicats départementaux de gestion, des centres départementaux de gestion du personnel territorial accompagnent la gestion par les élus plus qu'ils ne s'y substituent. Pour l'essentiel, ceux-ci restent bien les patrons de leurs agents.

---

<sup>134</sup> Il suffit par exemple de constater le nombre très élevé de candidats au concours d'attaché territorial.